

PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

Corte Superior de Justicia de Lima
Tercer Juzgado Especializado en lo Constitucional

Expediente	:	06374-2025-0-1801-JR-DC-03
Materia	:	PROCESO DE AMPARO
Juez	:	PAREDES SALAS, JOHN JAVIER
Especialista	:	CABRERA CARLOS, JHONNY
Demandado	:	JURADO NACIONAL DE ELECCIONES
Demandante	:	RODRIGUEZ TINEO, DUBERLÍ APOLINAR

SENTENCIA

Resolución N° 6.
Lima, 25 de julio 2025.-

Vista la demanda de amparo interpuesta por **Duberlí Apolinar Rodríguez Tineo,** en representación del Partido Político "UP Unidad Popular", en contra del **Jurado Nacional de Elecciones,** por la supuesta vulneración del derecho a la participación política**.**

I. ANTECEDENTES

1. Mediante la presente, el demandante solicita amparo constitucional con el fin de que: i) Se declare la inscripción "provisional" de la Organización Política "UP Unidad Popular" en el Registro de Organizaciones Políticas, al haber cumplido las exigencias y requisitos del artículo 96, de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, inaplicando para ello el artículo 4, de la Ley n° 28094, Ley de Organizaciones Políticas; y, en consideración de ello, ii) Se permita participar a la Organización Política "UP Unidad Popular" en el proceso de elecciones generales del año 2026, una vez cumplido su proceso de inscripción. Como fundamento de su pedido el demandante señala que el Jurado Nacional de Elecciones ha denegado su pedido, de inscripción provisional, mediante la Resolución N° 0160-2025-JNE, de fecha 12 de abril de 2025, por el cual se confirmó el Oficio N° 001059-2025-DNROP/JNE, de fecha 7 de abril de 2025, de la Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas; a pesar de que el trámite para inscripción del partido se realizó por encima de los plazos previstos para ello; lo que ha vulnerado su derecho a la participación política.
2. Seguidamente, se calificó la demanda y su modificación mediante la Resolución N° 1, de fecha 9 de abril de 2025, y la Resolución N° 2, de fecha 23 de abril de 2025, respectivamente.

3. Posteriormente, mediante escrito de fecha 9 de mayo de 2025, el Procurador Público de los Asuntos Judiciales del Jurado Nacional de Elecciones contesta la demanda solicitando la sustracción de la materia. Señala que mediante el *precedente vinculante* recaído en el Expediente N° 5854-2005-PA/TC *"los amparos no pueden paralizar o cambiar el calendario electoral en respeto a la seguridad jurídica que reviste a los procesos electorales y a las garantías de los plazos perentorios y preclusivos"*. En tal contexto, señala que el accionante solicita la inscripción provisional de la organización política "UP Unidad Popular" para participar en las Elecciones Generales del año 2026, cuando la fecha límite para que las organizaciones políticas logren su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) fue el 12 de abril de 2025, fecha que ya ha finalizado y que es inmodificable. De otro lado, señalan que la demanda devendría en infundada, en tanto, el accionante cuestiona una presunta amenaza a su derecho a la participación política por la demora en la resolución de tachas interpuestas contra la inscripción de la organización política descrita; sin embargo, conforme a los artículos 77 y 125 del Reglamento del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, estas se encontrarían dentro del plazo de 30 días para ser resueltas. Además, señala que de ser desestimadas las tachas su inscripción su derecho a la participación política quedaría intangible para los demás procesos electorales, como las Elecciones Regionales y Municipales 2026.
4. Finalmente, mediante Resolución N° 4, de fecha 15 de julio de 2025, este Juzgado dispuso prescindir de la audiencia única programada, al tratarse de un amparo electoral, el cual puede decaer en irreparable por el transcurso del cronograma electoral, por lo que se dispuso dejar el expediente en despacho para la emisión de la resolución definitiva.

II. FUNDAMENTOS

2.1. Consideraciones generales

Primero: Conforme a lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH): *"[t]oda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley y la Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales"*. Asimismo, conforme a esa obligación asumida por el Estado, el Código Procesal Constitucional (en adelante CPConst), ha dispuesto en su artículo 1°, en lo que se refiere a las disposiciones generales que regulan los procesos de hábeas corpus, amparo, hábeas data y cumplimiento, que: *"[l]os procesos [antes descritos] (...) tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo"*.

2.2. Procedencia del amparo electoral

Segundo: El artículo 142° de la Constitución Política sostiene que *"[n]o son revisables en sede judicial las resoluciones del **Jurado Nacional de Elecciones** en materia electoral, ni las de*

la Junta Nacional de Justicia en materia de evaluación y ratificación de jueces". En el mismo sentido, el artículo 181° de la norma fundamental refiere que *"[e]l Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y* ***no son revisables****. Contra ellas no procede recurso alguno"*. Sin embargo, el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 5854-2005-PA/TC ha sostenido que resultaría inconstitucional una interpretación de los artículos 142° y 181° de la Constitución Política en el que sostengan que las Resoluciones del Jurando Nacional de Elecciones que afectan derechos fundamentales estarían exentas del control constitucional. Por lo que, ha determinado que resulta plenamente procedente la demanda de amparo contra resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones que vulneren derechos fundamentales.

Tercero: Ahora, el Tribunal Constitucional ha sostenido que conforme al artículo 181° de la Constitución Política, el Jurado Nacional de Elecciones es el organismo constitucionalmente autónomo encargado de esclarecer sobre cómo debe interpretarse la legislación electoral (STC N° 01805-2022-PC/TC, fundamento 14). No obstante, este Juzgado considera que de una lectura armónica entre el artículo 181° y el inciso 2) del artículo 200° de nuestra Constitución Política, corresponde a la justicia constitucional revisar las actuaciones del referido organismo, siempre y cuando se invoque la contravención de un derecho fundamental. Es más, a nivel interpretación normativa, será la justicia constitucional mediante sus procesos constitucionales la encargada de velar por la tutela efectiva de los derechos fundamentales y garantizar la fuerza normativa de la Constitución. Ergo, frente a la posible vulneración de un derecho fundamental, el Juez Constitucional, se encuentra abocado a recoger o rechazar la interpretación que el Jurado Nacional de Elecciones haga sobre una norma electoral, si es que esta se ha realizado con arbitrariedad.

En tal sentido, en el presente caso se objeta una interpretación errónea del artículo 96 de la Ley Orgánica de Elecciones frente a la regulación dispuesta en la Ley de Organizaciones Políticas, interpretación que a decir del demandante ha vulnerado su derecho a la participación política en el contexto de la inscripción del partido político "UP Unidad Popular", para su participación en las elecciones generales del año 2026. Por lo que, siendo ello el fundamento de sus pretensiones, corresponde realizar el examen constitucional respectivo en el caso que se plantea.

2.3. Objeto y delimitación de la controversia

Cuarto: Es materia del presente caso determinar: *i)* sí el Jurado Nacional de Elecciones ha vulnerado el derecho a la participación política del accionante con la emisión de la Resolución N° 160-2025-JNE, al declarar infundado el pedido de "inscripción provisional", solicitado por la organización política en base al artículo 96 de la Ley Orgánica de Elecciones y, *ii)* sí, reponiendo las cosas al estado anterior de la violación, corresponde ordenar al Jurado Nacional de Elecciones ordenar la "inscripción provisional" de la organización política demandante al 12 de abril de 2025, fecha en que se emitió la Resolución N° 160-2025-JNE.

Sin embargo, previamente, en tanto los supuestos de vulneración del derecho a la participación política se han realizado en el contexto de la aplicación de la normativa electoral, este juzgador, antes de resolver el fondo, determinará cual es la interpretación correcta de dicha normativa a la luz de la Constitución y de las normas internacionales sobre derechos humanos. Dicha tarea se realizará siguiendo la siguiente estructura argumentativa:

1. El derecho de participación política en la Constitución y en las normas internacionales sobre derechos humanos. Su especial relevancia en el estado constitucional democrático.
2. Ley Orgánica de Elecciones como ley de desarrollo constitucional de los derechos de participación política: El derecho a constituir partidos políticos "sin restricciones indebidas" como expresión material del derecho a ser elegido en su faceta colectiva y su interpretación bajo el criterio *pro homine*. Vigencia "material" de su artículo 96.
3. Ley de Organizaciones Políticas como ley de desarrollo constitucional del "procedimiento" de inscripción, funcionamiento, fiscalización, control y sanción de las Organizaciones Políticas y su interpretación bajo el criterio de mera razonabilidad y no arbitrariedad. Vigencia complementaria del artículo 10 de la Ley de Organizaciones Políticas.
4. Finalidad restitutoria del amparo (a la situación jurídica existente antes de que se produjera la vulneración del derecho), frente a la "preclusión de las etapas del proceso electoral": Oportunidad de restitución del derecho en función de las "etapas" del proceso electoral.

2.4. Análisis de las normas aplicables al caso

2.4.1. El derecho de participación política en la Constitución y en las normas internacionales sobre derechos humanos. Su especial relevancia en el estado constitucional democrático

Quinto: En un estado constitucional y democrático los derechos de participación política son fundamentales. Si la democracia es el fundamento de la limitación del poder y la constitución la juridificación de la democracia, entonces en el Estado Constitucional de Derecho los derechos de participación se constituyen como la herramienta principal que permite su funcionamiento; ya que, a través de ellos la ciudadanía: *i)* diseña y estructura el estado (poder constituyente), elige a quienes lo dirigirán (derecho de sufragio), y controla y sanciona el ejercicio de poder (elecciones periódicas y mecanismos de democracia directa). De esta manera los derechos de participación consolidan el sistema de gobierno, de democracia participativa, verificando que el poder que reside del pueblo se ejerza a través de representantes elegidos por votación popular.

Este modelo de participación se encuentra en el artículo 43 de la Constitución Política, cuya naturaleza normativa relata el modelo de nuestro "Estado democrático de derecho y la fórmula de gobierno". Su importancia, ha sido resaltada por el Tribunal Constitucional en variada jurisprudencia, como en la sentencia del Expediente N° 0003-

2006-PI/TC, en donde ha señalado que: *"el principio democrático no sólo fundamenta el Estado Social y democrático de derecho, en general, sino que, de manera más concreta, articula las relaciones entre los ciudadanos, las organizaciones partidarias, las entidades privadas en las que subyace el interés público y las entidades públicas".* En ese marco, el derecho a la participación política cimenta las bases de nuestro sistema democrático.

En el Perú, el derecho de participación se rencuentra reconocido en el inciso 17, del artículo 2, de la Constitución, el cual, de acuerdo con el criterio desarrollado por el Tribunal Constitucional, como en la sentencia recaída en el Expediente N° 5741-2006-AA, se ha constituido como:

> "(…) un derecho fundamental cuyo ámbito de protección es la libre intervención en los procesos y la toma de decisiones en el ámbito político, económico, social y cultural. La participación política constituye un derecho de contenido amplio e implica la intervención de la persona en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de la organización de la sociedad. De ahí que este derecho no se proyecte de manera restrictiva sobre la participación de la persona en el Estado-aparato o, si se prefiere, en el Estado-institución, sino que se extiende a su participación en el Estado-sociedad, es decir, en los diversos niveles de organización, público y privado. Tal es el caso, por ejemplo, de la participación de las personas en la variedad de asociaciones, con diversa finalidad, o la participación en todo tipo de cargos; la característica común de todos ellos es que su origen es un proceso de elección por un colectivo de personas (…)"

Sexto: A nivel interamericano, el derecho a la participación se encuentra reconocido por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH), como el derecho de todos los ciudadanos de: "a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. En razón de dicho reconocimiento la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), en la sentencia *Petro Urrego vs Colombia* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020), ha indicado respecto del derecho de participación, que:

> *93. El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de "oportunidades". Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. La participación*

política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa o, en general, para intervenir en asuntos de interés público, como por ejemplo la defensa de la democracia" (Resaltado nuestro).

Asimismo, al examinar la relación de los derechos políticos con la democracia, la Corte IDH, en el caso Castañeda Gutman vs México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), ha sostenido que los derechos políticos, entre ellos el derecho a la participación en la vida política: *"se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático";* así como *"propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político"*. Además, ha sostenido que: *"la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte y constituye un principio reafirmado por los Estados Americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano"* (Párrafos 140 y 141).

De lo descrito, este juzgado constitucional considera que los derechos de participación política, como el de formar un partido político, determinan la construcción básica de la sociedad democrática, en tanto las organizaciones políticas cumplen el rol importante de instituciones intermedias que canalizan el sentir ideológico de la sociedad a la dirección del Estado. Por tanto, su intervención en su formación de forma desmedida, a través de decisiones que no promueven su constitución y su desarrollo, afectan no solo a la persona u organización política involucrada, sino también a toda la sociedad en su conjunto; ya que, a esta se la priva de la oportunidad fortalecerse con el pluralismo ideológico, el cual se representa en la diversidad de las organizaciones políticas. Ahora, si bien la constitución actual no reguló una cláusula como la del artículo 64 de la Constitución de 1979 («Se declara nulo y punible todo acto por el cual se prohíbe o limita al ciudadano o partido intervenir en la vida política de la Nación»), es de entenderse que a razón de los dispuesto en el artículo 31 de la Constitución del 1993 («Es nulo y punible todo acto que prohíba y limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos»), se puedan comprender garantías de igual protección a favor de las organizaciones políticas, si es que se entiende que los derechos políticos se representan también de forma colectiva.

2.4.2. Ley Orgánica de Elecciones como ley de desarrollo constitucional de los derechos de participación política: El derecho a constituir partidos políticos "sin restricciones indebidas" como expresión material del derecho a ser elegido en su faceta colectiva y su interpretación bajo el criterio *pro homine*. Vigencia "material" de su artículo 96

<u>Séptimo:</u> El "derecho a constituir organizaciones políticas (partidos políticos)" se desprende del "derecho a ser elegido para participar en la vida política del país de

manera asociada". Este derecho nace de forma implícita[1] de lo dispuesto en los artículos 2, inciso 17, y 31 y 35 de la Constitución:

> Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:
>
> 17. ***A participar, en forma*** individual o ***asociada, en la vida política***, económica, social y cultural ***de la Nación***. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.
>
> Artículo 31.- ***Los ciudadanos tienen*** derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el ***derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica***.
>
> Artículo 35.- **Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley**. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

Así, como expresión del derecho a participar en la vida política del país de manera asociada, el derecho de constituir partidos políticos se constituye también como un derecho de naturaleza fuente (como medio para la constitución de los otros derechos de participación) y de contenido "material" antes que "procedimental". Es claro que sin el derecho a constituir partidos no se podría ejercer en sí mismo el "derecho a ser elegido", cuando se trata de participar con un proyecto político nuevo, cuya oferta no haya en el sistema de partidos. Es por esa razón que el constituyente ha decidido garantizar tan importante derecho a través de una "reserva de ley reforzada", como es, la "Ley Orgánica Elecciones".

Esta garantía de protección del derecho a ser elegido (y de constituir partidos para ese fin), ha sido reconocido también por el Tribunal Constitucional, en esos términos, en la sentencia recaída en los Expedientes N° 0015-2018-PI/TC y 0024-2018-PI/TC (Acumulados), así ha señalado:

> *12. Como se aprecia en el artículo 31 que venimos de citar, la Constitución deriva al legislador la regulación de las condiciones para el ejercicio del derecho a ser elegido a través de una ley con carácter de orgánica.*

---

1 En el contexto del Tribunal Constitucional peruano, los derechos implícitos son aquellos que, aunque no están expresamente mencionados en la Constitución, se derivan de los principios y valores que esta consagra. Estos derechos son reconocidos a través de la interpretación sistemática de la Constitución y tratados internacionales de derechos humano. Véase fundamento 59 de la sentencia emitida en el Expediente N° 00009-2018-AI/TC, entre otros.

> *13. Por tanto, para este Tribunal, el derecho fundamental a ser elegido es de configuración legal; por ello, su contenido se evidenciará no solo en la Constitución, sino también en las leyes de desarrollo del referido derecho. En otras palabras, por voluntad del propio constituyente, la ley (orgánica) no solo puede, sino que debe culminar la delimitación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a ser elegido"* (Resaltado nuestro).

En tal contexto, la "delimitación" del contenido constitucionalmente protegido del derecho a ser elegido (y de constituir partidos para ese fin, como expresión implícita), se enmarca en la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, tal como el artículo I, del Título Preliminar de la referida ley ha descrito:

> *Los principios desarrollados en el presente título preliminar* ***vinculan y orientan la actuación de los órganos del sistema electoral en los diversos*** *procedimientos administrativos y* ***procesos jurisdiccionales en materia electoral con la finalidad de garantizar el efectivo ejercicio de los derechos de participación política de los ciudadanos*** *y la defensa del sistema democrático y sus instituciones.* ***Del mismo modo, orientan la actividad de las organizaciones políticas*** *y de la ciudadanía en lo que le sea aplicable.*

Octavo: El derecho de los ciudadanos de poder ejercer sus derechos políticos de manera colectiva a través de "organizaciones políticas", es un derecho fundamental "material" e "implícito del derecho a ser elegido". Y como tal, la Constitución ha establecido que su desarrollo y delimitación debe realizarse mediante la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Este derecho, de constituir partidos políticos, que implica la libertad de crear, afiliarse y participar en partidos políticos, sin interferencia indebida del Estado, así como la garantía de que estos puedan funcionar de manera democrática; es de contenido "material", en tanto, sus manifestaciones nacen de derechos tan básicos como el de libertad de expresión, libertad ideológica y el de asociación. Y como tal, esto es, como derecho fundamental, este solo puede ser delimitado conforme al mandato constitucional, a través de una ley reforzada, como es la actual Ley Orgánica de Elecciones.

Ello quiere decir que la constitución inicial y los requisitos mínimos para la creación de una organización política (como expresión del derecho a ser elegido) deben estar desarrollados solo en dicha Ley Orgánica, ya que esta es ley de desarrollo constitucional, el cual es el lugar donde, además, este debe ser expresado dentro de un grado máximo de razonabilidad para el logro de la realización en su expresión colectiva. Ese máximo grado de razonabilidad implica también que su interpretación debe realizarse bajo el principio *pro homine*; lo que implica que, en la aplicación e interpretación del derecho a ser elegido, se debe optar por la norma o la interpretación que más favorezca a la persona humana, individual o colectivamente hablando, y a la protección de sus derechos. En otras palabras, en base al principio *pro homine* se busca la solución más favorable para el individuo, ya sea a través de la elección de la norma

más beneficiosa o de la interpretación más amplia de la misma, se desecha toda otra que la constriña, reduzca o limite su cabal y pleno ejercicio[2].

Esta interpretación, *pro homine*, ocurre respecto de las normas del Capítulo 2 del Título V, de la Ley Orgánica de Elecciones, donde se encuentra el marco jurídico sobre la inscripción de las organizaciones políticas y en donde se ubica el artículo 96 (materia del presente proceso), el cual señala que: *"Cumplidas las exigencias [para la inscripción], el Jurado Nacional de Elecciones procede inmediatamente a efectuar la inscripción provisional, la que se convierte en definitiva después de resueltas las tachas que pudieran formularse"*. Una interpretación *pro homine* de este dispositivo (que además nunca fue derogado por Ley Orgánica), permite entender que, dentro del proceso de inscripción de organizaciones políticas, se ha prescrito en favor de las organizaciones políticas una "inscripción provisional" que permite alcanzar una "inscripción definitiva" una vez que se haya culminado el periodo de tachas. Una interpretación como la descrita favorece el derecho de ser elegido de forma intensa, por lo que esta debe de prevalecer frente a cualquier otro dispositivo que no permita la inscripción de las organizaciones políticas, cuando ésta ya haya cumplido con los requisitos que la ley prevé, y la inscripción definitiva se encuentre aún latente. Lo contrario implicaría desconocer que el derecho a ser elegido (y de constituir organizaciones políticas), debe prevalecer siempre frente a los obstáculos que establezca el procedimiento legal de inscripción, procedimiento que debe interpretase, en cuanto tal, bajo el criterio de mera razonabilidad. Más aún sí dicho procedimiento, en cuanto a la regulación del funcionamiento de las organizaciones políticas, el uso de sus recursos económicos, su fiscalización, su control y sanción, y su financiamiento, han sido reguladas por ley ordinaria, a través de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, conforme a lo establecido por la Constitución en su artículo 35, primer y segundo párrafo; lo que implica que, ninguna de estas normas de orden legal podrán vaciar de contenido o debilitar el derecho a ser elegido y de constituir organizaciones políticas.

Hasta aquí, podemos decir que las condiciones y el procedimiento para que una Organización Política participe en la vida política de la nación será establecida por ley orgánica, conforme al mandato constitucional, quien es la llamada para establecer los criterios y condiciones para su origen y/o formación. Sin embargo, este juzgado no puede desconocer que el constituyente también estableció que mediante ley ordinaria se establecerán las disposiciones para el "funcionamiento democrático" y la "transparencia sobre el origen de los recursos económicos, así como su verificación, fiscalización y control". Es decir, a criterio de este juzgador: i) por un lado, la Ley Orgánica de Elecciones será la encargada de establecer criterios para su fundación y requisitos para que el mismo puede participar como un sujeto activo y pasivo durante las elecciones populares y, ii) será la Ley Organizaciones Políticas la que establecerá el marco jurídico responsable de asegurar el funcionamiento de las organizaciones políticas, así como su transparencia, verificación, fiscalización, control y sanción. Con ello, este Juzgado quiere dejar establecido que el constituyente al haber determinado parámetros de desarrollo legislativo respecto de la participación política a través de

[2] Véase, entre otros, la sentencia recaída en el Expediente N° 00994-2023-AA/TC.

organizaciones políticas, nos permite colegir que ambas normas jurídicas terminan siendo complementarios conforme a sus propias naturalezas normativas.

Noveno: Ello se puede observar tanto el artículo 96 de la Ley Orgánica de Elecciones y el artículo 10 de la Ley de Organizaciones Políticas, que prescriben apartados relativos a la inscripción de las organizaciones políticas. Véase:

> *Ley Orgánica de Elecciones*
> ***Artículo 96.-*** *Cumplidas las exigencias, el Jurado Nacional de Elecciones procede inmediatamente a efectuar la inscripción provisional, la que se convierte en definitiva después de resueltas las tachas que pudieran formularse.*
>
> *Ley de Partidos Políticos*
> ***Artículo 10.- Tacha contra la solicitud de inscripción de un partido político***
> *(…)*
> *Verificados los requisitos que establece la presente ley y vencido el término para interponer tachas, sin que éstas se hayan formulado, o ejecutoriadas las resoluciones recaídas en las tachas planteadas, el Registro de Organizaciones Políticas efectúa el asiento de inscripción del partido político, el mismo que será publicado de forma gratuita y por una sola vez en el diario oficial, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la inscripción. En el mismo plazo, se remitirá a la Oficina Nacional de Procesos Electorales el listado de las organizaciones políticas con inscripción definitiva".*

No obstante, de una lectura integral de las mismas, este juzgado logra interpretar que ambos dispositivos no se superponen ni se contradicen, en tanto uno regula una inscripción provisional de las organizaciones políticas, y el otro los alcances de la inscripción permanente de dichas organizaciones. Este juzgado observa en todo caso que ambas disposiciones son complementarias regulando la inscripción de las organizaciones políticas conforme a las siguientes reglas:

a. *Regla 1:* Procede la inscripción provisional de las organizaciones políticas con el solo cumplimiento de las exigencias establecidas en la norma. *La que se convierte en definitiva después de resueltas las tachas que pudieran formularse.*
b. *Regla 2:* Una vez cumplida las exigencias normativas y vencido el plazo para la interposición de tachas, sin que las mismas se hayan formulado o ejecutoriadas las resoluciones recaídas en las tachas planteadas, procederá la inscripción definitiva de la organización política o alianza política, procediendo su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas.

Dicha complementariedad, como lo hemos señalado, se sostiene en una interpretación *pro homine* del derecho a ser elegido (en lo que corresponde a constituir organizaciones políticas), en tanto dicha complementariedad es la mejor interpretación que permita la mejor y mayor protección del derecho fundamental invocado. Así, de una interpretación conjunta de ambos regímenes de inscripción se puede abstraer el siguiente procedimiento inscripción. Primero, se inicia con el solo cumplimiento de las exigencias formales prescritas en la norma (artículo 88 de la Ley Orgánica de Elecciones y el artículo 5° de la Ley de Organizaciones Políticas), el cual concluye con

la *inscripción provisional* de la organización política. Segundo, luego de cumplirse las exigencias formales, e iniciada la etapa de tachas, misma que sería potestad de cualquier ciudadano de interponerla contra alguna organización política por la infracción o incumplimiento de la normativa electoral, y resuelta estas, corresponde la inscripción definitiva de la organización política. Para lo cual se efectúa el asiento de inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas. Y, Tercero, finalmente se perfecciona la inscripción de la organización política al hacer pública su inscripción definitiva y con conocimiento de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Otro argumento que nos permite precisar el sentido de complementariedad del artículo 10 de la Ley de Organizaciones Políticas con el artículo 96° de la Ley Orgánica de Elecciones es su sentido normativo, es el reconocer el artículo 10 de la Ley de Organizaciones Políticas funge en sí como una fórmula de reglamento. Es decir, desarrolla el marco normativo sobre la inscripción de las Organizaciones Políticas. Por lo tanto, esta no puede ir en contra de los dispuesto en la Ley Orgánica de Elecciones. Dicho ello, si en el artículo 96 de la Ley Orgánica de Elecciones encontramos el criterio de cumplimiento para la inscripción provisional y definitiva de la organización política, el artículo 10° de la Ley de Organizaciones Políticas no puede desconocer tal reconocimiento desarrollando solo la inscripción definitiva. Esta ley solo se entenderá complementariamente para efectos de perfeccionar: i) el asiento de inscripción de la organización política, ii) publicar el registro en el diario oficial y iii) remitir a la Oficina Nacional de Procesos Electorales el listado de las organizaciones políticas con inscripción definitiva. Así, este Juzgado entiende que una interpretación conforme a los fines de la Constitución y a la Ley Orgánica de Elecciones no puede desconocer que, pese a que la Ley de Organizaciones Políticas establece un proceso dirigido a la inscripción definitiva, no restringe la intervención prescrita por la Ley Orgánica de Elecciones para la inscripción provisional. Ya que, la finalidad reforzada perseguida por nuestra Constitución es la de tutelar de manera "provisional" la inscripción de un partido político que desee participar en un proceso electoral venidero, situación que se vería perfeccionada una vez cumplido los requisitos para la "inscripción definitiva". En ese sentido, la relación de complementariedad que existe entre ambos cuerpos normativos es una interpretación coherente con el mandato que el constituyente ha impuesto a la Ley Orgánica de Elecciones y a la Ley de Organizaciones Políticas.

Décimo: De lo descrito se observa que el tránsito de una inscripción a otra perfecciona la inscripción de una organización política, permitiendo que la organización sea inscrita correctamente en el asiento del Registro de Organizaciones Políticas. En consecuencia, este juzgado observa que tanto la inscripción provisional (artículo 86 de la Ley Orgánica de Elecciones) como la definitiva (artículo 10 de la Ley de Organizaciones Políticas) no solo son complementarias, sino también son compatibles entre ellas, y ambas, garantizan de mejor forma la vigencia efectiva del derecho a la participación política en lo que corresponde al derecho a ser elegido y de constituir una organización política.

Esta conclusión quiere decir también que las normas del Capítulo 2 del Título V, de la Ley Orgánica de Elecciones, donde se encuentra el marco jurídico sobre la inscripción de las organizaciones políticas y en donde se ubica el artículo 96 (materia del presente

proceso), se encuentran vigentes y se mantienen incólumes. Ello, no solo porque, básicamente, tal como se ha indicado supra, el derecho a crear una organización política (como expresión del derecho a ser elegido) corresponde a un derecho de configuración legal reforzada, sino también, porque internamente entre ellas no existe incompatibilidad que no pueda ser resuelta bajo el principio de concordancia práctica. Ello es indicativo, entonces, de que el reporte realizado por el Jurado Nacional de Elecciones, mediante Oficio N° 000301-2024-DCGI/JNE, de fecha 22 de mayo de 2024, es incorrecto; pues ha señalado que:

> *"(…) el presente Capítulo, en los extremos referidos a las inscripciones en el Registro de Organizaciones Políticas estaría derogado de forma tácita por los Títulos II, III, IV y V de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Dado que, de conformidad con las Resoluciones N° 0973, 0974 y 0975-2022-JNE del 27 de junio del 2022 en lo referido a la inscripción de organizaciones políticas establecido en la Ley Orgánica de Elecciones, no cumple con los elementos para definirse como una ley orgánica, es decir, no regula ni la estructura ni el funcionamiento del JNE ni alguna materia que la Constitución lo haya definido como tal; por lo que su contenido puede modificarse por una ley ordinaria o especial".*

Esto es, el Jurado Nacional de Elecciones ha realizado una interpretación "formal" bajo el supuesto errado de que el derecho de formar organizaciones políticas no corresponde al orden iusfundamental, sino solo a un desarrollo procedimental del derecho a ser elegido; o en todo caso, bajo el supuesto errado de que la supuesta "especialidad" que regula la Ley de Organizaciones Políticas respecto a la inscripción de organizaciones políticas es suficiente para que esta se superponga a un ámbito reservado al desarrollo de una ley orgánica. Sobre ello, solo hay que recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia del Expediente N° 002-2011-PCC/TC, fundamento 12, ha sostenido que:

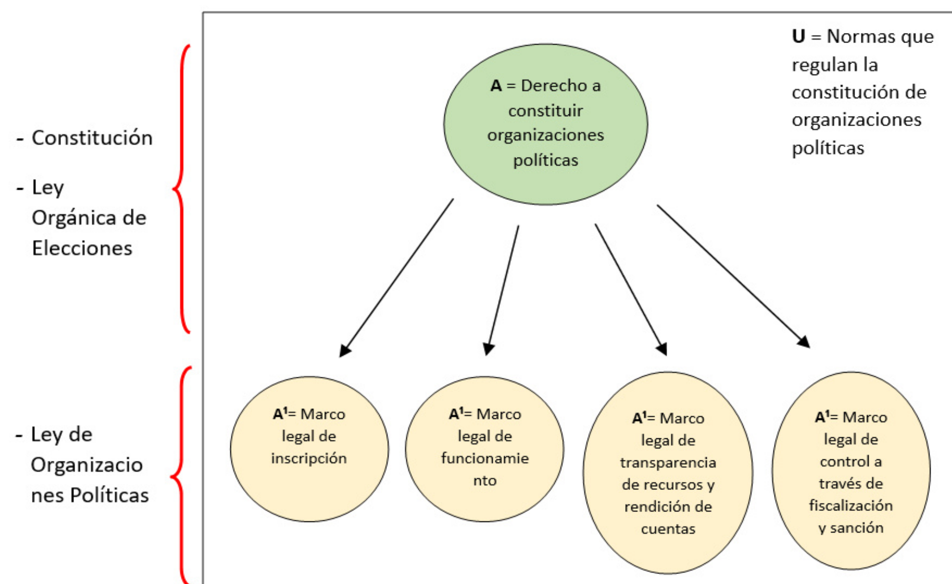
> *"(…) no se genera, <u>per se</u>, un problema de inconstitucionalidad cada vez que una ley ordinaria colisionada con una ley orgánica. La eventual inconstitucionalidad sería consecuencia de que la ley ordinaria haya infringido directamente el artículo 106° de la Constitución, al regular una materia reservada a ley orgánica, sin haber sido aprobada con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso".*

Y que, en cuanto se refiere a una incompatibilidad entre la Ley Orgánica de Elecciones y una Ley Ordinaria, *"más allá de la relación que la materia con el proceso electoral, <u>el asunto en modo alguno podría considerarse vinculado con</u> <u>el establecimiento de las condiciones y el procedimiento para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo</u>" (*Expediente N° 0003-2006-PI/TC*)*. Por lo que, cuando se encuentre en juego la posibilidad del ciudadano de participar en la vida política de la nación o ejercer libremente su derecho a la participación política es que será evidente la incompatibilidad de las normas, al considerar que una de las fórmulas que el constituyente ha brindado a la ciudadanía para su participación en la vida política de la nación es la que se ejerce, justamente, constituyendo organizaciones políticas.

Consecuentemente, conforme a lo señalado en el párrafo anterior, este Juzgado considera que, sostener que el artículo 10 de la Ley de Organizaciones Políticas ejerce una "derogación tácita" contra el artículo 96 de la Ley Orgánica de Elecciones por i) presuntas incompatibilidades o por ii) sustituir de forma íntegra su regulación; recaería en vicios de inconstitucionalidad por naturaleza formal y material del referido artículo 10, esto es: i) por los votos necesarios para su configuración y ii) por la materia regulativa a la que se habría abocado, el cual sería exclusiva de la Ley Orgánica de Elecciones.

2.4.3. Ley de Organizaciones Políticas como ley de desarrollo constitucional del "procedimiento" de inscripción, funcionamiento, fiscalización, control y sanción de las Organizaciones Políticas y su interpretación bajo el criterio de mera razonabilidad y no arbitrariedad. Vigencia complementaria del artículo 10 de la Ley de Organizaciones Políticas

<u>Decimoprimero</u>: Hemos señalado líneas arriba que las normas dispuestas en el artículo 96 de la Ley Orgánica de Elecciones y el artículo 10 de la Ley de Organizaciones Políticas tienen una relación de complementariedad. Cabe agregar a ello, que dicha relación de complementariedad tiene un orden dentro del universo normativo que regula la "constitución de las organizaciones políticas" (U), donde el "derecho a constituir organizaciones políticas", como derecho fundamental, constituye el orden normativo principal (A) y, el procedimiento de su inscripción, funcionamiento, fiscalización y control, el ordenamiento complementario (A^1). Esta relación complementaria, además, tiene un orden de subordinación, no solo porque A es una norma fundamental y A^1 un conjunto de normas de procedimiento, sino también porque dentro del universo normativo de U, A esta protegida por una norma reforzada (cuya modificación amerita una similar), y A^1 no, ya que esta es regulada por una norma ordinaria. Véase cuadro:



<u>Decimosegundo</u>: Líneas arriba hemos hablado de la naturaleza fundamental del derecho a constituir organizaciones políticas y de como esta se despliega automáticamente sobre el artículo 96 de la Ley Orgánica de Elecciones. Explicado ello, ahora en este espacio, nos dedicaremos a desarrollar cual es el rol complementario de la Ley de Organizaciones Políticas respecto del derecho fundamental descrito, con especial atención de su artículo 10.

En ese contexto, se debe recordar que la Constitución en su artículo 35, ha regulado cual es el marco legal, no fundamental, del régimen de organizaciones políticas, señalado expresamente lo siguiente:

> ***Artículo 35***.- ***Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos*** *individualmente o a* ***través de organizaciones políticas*** *como partidos, movimientos o alianzas,* ***conforme a ley***. *Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.*
> ***Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción.***
> *El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado.* ***Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas***. *El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva.*

Del artículo 35 se puede observar que en este no se ha regulado "el derecho a *crear* organizaciones políticas", en tanto, como se ha dicho, este está reconocido implícitamente, a partir de la interpretación conjunta de los artículos 2, inciso 17, y 31 y 35, primer párrafo, de la Constitución. El artículo 35, fuera de esto, ha regulado los siguientes marcos normativos para su implementación por ley ordinaria:

a. La forma de constitución de las organizaciones políticas: en partidos políticos, movimientos o alianzas.
b. El marco legal de inscripción y su procedimiento
c. El marco legal de su funcionamiento
d. El marco legal de financiamiento, transparencia de recursos y de rendición de cuentas
e. El marco legal de control a través de fiscalización y sanción

Estos marcos normativos, reconocidos en el artículo 35, han sido desarrollados en ley ordinaria, conforme al mandato constitucional, en cumplimiento de las siguientes expresiones: "conforme a ley", "mediante ley" y "se rige por ley". Siendo la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, la ley de su desarrollo.

Respecto al "marco legal de inscripción" de las organizaciones políticas establecida en la Ley N° 28094 (que es el tema central del presente caso sujeto a discusión), se observa que tanto la Ley Orgánica de Elecciones como la Ley de Organizaciones Políticas han regulado los requisitos de inscripción y su procedimiento, aparentemente, de forma contradictoria. El primero de ellos, en el Capitulo 2 (De las Inscripciones en el Registro de Organizaciones Políticas) del Título V, y el segundo, en el Titulo II (Constitución y reconocimiento de los partidos políticos), respectivamente. Ahora, sin bien ambos cuerpos normativos regulan el régimen de inscripción de organizaciones políticas (estableciendo los requisitos de inscripción, en qué consisten estos y que documentos lo corroboran en cuanto forma y contenido, y además su procedimiento de inscripción); también lo es que ambos cuerpos normativos, como señalamos, no son contradictorios, en tanto ambos se complementan con el solo propósito de optimizar "el derecho a constituir una organización política", a través del criterio de interpretación *pro homine* (como hemos descrito líneas arriba), pero también a través del criterio de interpretación de *mera razonabilidad y no arbitrariedad* en cuanto a las normas que regulan el procedimiento de inscripción y las formalidades de los documentos que comprueban los requisitos para lograr la misma. Este último criterio exige que cualquier norma procedimental, como su interpretación, solo tienen que ser razonables y no arbitrarios para superar su juicio de adecuación a la Constitución. Ello quiere decir que, si observamos ambos criterios mencionados, nos damos cuenta que ambos también se complementan, ya que, el legislador dentro de su regulación ordinaria (sobre el procedimiento y sobre los requisitos para lograr la inscripción), tendría un amplio margen de regulación con el único límite de no intervenir de "forma arbitraria" el derecho fundamental a ser elegido, o como en el caso, al derecho de constituir una organización política.

En tal contexto, el artículo 10 de la Ley de Organizaciones Políticas, entendida como una norma que regula el procedimiento de inscripción, debe de interpretarse bajo el criterio de *mera razonabilidad y no arbitrariedad*. Y siendo este criterio a utilizar, es evidente que dicho artículo, en cuanto regula las etapas de la inscripción, no sobrepasa tal criterio; ya que, su regulación procedimental es "incierta" e "impredecible" por sí sola, esto es, sin tener en cuenta lo previsto para la inscripción de organizaciones políticas en la Ley Orgánica de Elecciones (sin considerar su prevalencia normativa). Ello es así, ya que, en primer lugar, el artículo 10 de la Ley de Organizaciones Políticas, supedita "irrazonablemente" la inscripción de la organización política a la "voluntad de terceros" (sociedad civil), a través de un procedimiento de tachas que no tiene un filtro fuerte de calificación. El artículo 10 de la Ley de Organizaciones Políticas, relega la calificación legal (formal y material) de los requisitos para constituir organizaciones políticas, que solo corresponde al Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, al previo cuestionamiento de la sociedad civil de los requisitos formales y materiales de la inscripción de organizaciones políticas.

Al respecto, el artículo 10 de la Ley de Organizaciones Políticas ha regulado en su artículo 10 lo siguiente:

Artículo 10.- *Tacha contra la solicitud de inscripción de un partido político*

Recibida la solicitud de inscripción, ***el Registro de Organizaciones Políticas verifica el cumplimiento de los requisitos formales y la publica la misma en su página electrónica****. Además, un resumen de la solicitud se publica en el diario oficial dentro de los cinco días hábiles siguientes a su presentación, quedando a disposición de los ciudadanos toda la información en las oficinas correspondientes.*
El resumen al que se refiere el párrafo anterior deberá contener:
a) La denominación y símbolo del partido.
b) El nombre de sus fundadores, dirigentes y apoderados.
c) El nombre de sus personeros.
d) El nombre de sus representantes legales.
Cualquier persona natural o jurídica puede formular tacha contra la inscripción de un partido político. Dicha tacha sólo puede estar fundamentada en el incumplimiento de lo señalado en la presente ley*.*
La tacha debe presentarse ante el Registro de Organizaciones Políticas dentro de los cinco días hábiles posteriores a la publicación efectuada en el diario oficial, a que se refiere el párrafo anterior. El Registro de Organizaciones Políticas resuelve la tacha dentro de los cinco días hábiles después de formulada, con citación de quien la promovió y del personero de los peticionarios cuya inscripción es objeto de la tacha.
La resolución que resuelve la tacha puede ser apelada ante el Jurado Nacional de Elecciones, en un plazo de cinco días hábiles posteriores a su notificación. El Jurado Nacional de Elecciones, en sesión pública, sustancia y resuelve la apelación dentro de los cinco días hábiles después de interpuesta con citación de las partes. Contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno.
Verificados los requisitos que establece la presente ley y vencido el término para interponer tachas, sin que éstas se hayan formulado, o ejecutoriadas las resoluciones recaídas en las tachas planteadas, el Registro de Organizaciones Políticas efectúa el asiento de inscripción del partido político, el mismo que será publicado de forma gratuita y por una sola vez en el diario oficial, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la inscripción. *En el mismo plazo, se remitirá a la Oficina Nacional de Procesos Electorales el listado de las organizaciones políticas con inscripción definitiva.*
Asimismo, el Jurado Nacional de Elecciones publica en su página electrónica el Estatuto del partido político inscrito.

Así, es de verse, que cuando el artículo 10 de la Ley de Partidos Políticos regula que: *"Recibida la solicitud de inscripción, el Registro de Organizaciones Políticas verifica el cumplimiento de los requisitos formales y la publica la misma en su página electrónica"*; y luego que: *"Cualquier persona natural o jurídica, publicada la solicitud de inscripción, puede presentar tacha"*; y que dicha tacha: "(…) *sólo puede estar fundamentada en el incumplimiento de lo señalado en la presente ley"*; dicho artículo, lo que realmente está haciendo es "supeditar" la voluntad del Estado a la voluntad de terceros para la calificación de los requisitos materiales de la inscripción de organizaciones políticas. Prácticamente, a través de dicha norma, el Estado deja "suspendido" su deber de "primer calificador" de los requisitos materiales de inscripción, para que un "tercero", previamente, lo califique, dando observaciones sobre el cumplimiento de los mismos; pues solo después de conocer esos cuestionamientos, o de no haberlos, el Estado recién cumplirá con su deber de revisarlos materialmente. Este procedimiento descrito, en

principio no evidencia "irrazonabilidad" conforme al criterio de interpretación de *mera razonabilidad y no arbitrariedad*; sin embargo, si revisamos sus consecuencias en la práctica, en razón a los tiempos que constituye el inicio de un cronograma electoral, nos damos cuenta que el mismo sí terminaría siendo "irrazonable", si se tiene en cuenta que el tiempo que transcurre en la revisión de los requisitos materiales, dentro del procedimiento de tacha, sí podría afectar arbitrariamente los objetivos inmediatos por los cuales se crea una organización política, cuando el objetivo de este es el de participar en un proceso eleccionario próximo a convocarse. La inscripción se tornaría innecesariamente "incierta" a pesar de que ya se verificó, por parte del Registro de Organizaciones Políticas, el cumplimiento de los requisitos formales de inscripción.

Esta situación, de posible arbitrariedad, es latente y puede suceder (a diferencia de otros procedimientos relacionados al ejercicio del derecho de ser elegido: como la inscripción de candidatos, donde el tiempo que involucra la resolución de tachas no afecta su inscripción si esta no es fundada), porque el legislador no ha tenido en cuenta que paralelamente al procedimiento de inscripción puede darse el inicio de un "procedimiento electoral" que podría hacer irrealizable el objetivo de la inscripción de la organización política, como es el inscribir la organización política para participar en ese futuro procedimiento electoral, el cual estaría *ad porta* de ser convocado. Entiéndase la "irrazonabilidad" de esta norma (artículo 10 de la Ley de Organizaciones Políticas) frente a lo previsto en el literal c, del artículo 88 de la Ley Orgánica de Elecciones, que sí ha previsto esa posible arbitrariedad, al señalar, que:

> **Artículo 88**.- El Jurado Nacional de Elecciones procede a inscribir a las agrupaciones políticas a que se refiere el artículo anterior, siempre que éstas reúnan los siguientes requisitos:
> " c) Presentación de la solicitud de inscripción de la organización política **hasta la fecha de vencimiento del plazo para la convocatoria al proceso correspondiente** (…)"

Fíjese que la norma citada regula con absoluta "predictibilidad" (y por tanto con seguridad jurídica), hasta cuando una organización política puede pretender su inscripción para participar en un proceso electoral que futuramente será convocado. El literal c, del artículo 88 de la Ley Orgánica de Elecciones ha previsto un plazo de cierre para el inicio del procedimiento de inscripción, hecho que contrariamente no ha sido previsto en la Ley de Organizaciones Políticos. Ya que, una vez presentada la solicitud de inscripción, dentro del plazo indicado, el literal c, del artículo 88, garantiza la participación de la organización política dentro del proceso eleccionario convocado, con la condición de que esta haya cumplido con todos los requisitos de inscripción, una vez culminado el procedimiento de tachas. La ausencia de una regulación similar en la Ley de Organizaciones Políticas provoca que en el procedimiento de inscripción previsto en ella (básicamente, su artículo 10), no predictibilidad de que la organización política pueda participar en el proceso convocado, a pesar de que su solicitud de inscripción se haya presentado incluso meses atrás, con la finalidad de participar en ella. Ello provoca que el procedimiento regulado en el artículo 10 sea "irrazonable" por su falta de certeza y de predictibilidad para hacer posible la realización del derecho de ser elegido dentro de un proceso eleccionario.

En tal contexto, a nuestro juicio, estando a la falta de "racionalidad" del artículo 10 de la ley de Organizaciones Políticas, debe de prevaler el procedimiento de inscripción dispuesto en el Capitulo 2 (De las Inscripciones en el Registro de Organizaciones Políticas) del Título V, de la Orgánica de Elecciones, en donde además se encuentra el artículo 96; no solo por su prevalencia o supremacía normativa (explicada en el acápite anterior), sino también, porque su aplicación resulta más "razonable" cuando previene y asegura la participación de la organización política en el proceso eleccionario que se encuentra *ad portas* de iniciar, a través de un plazo más flexible para el proceso de inscripción de la organización, y a través del procedimiento de inscripción provisional, supeditada a la resolución favorable de las tachas.

2.4.4. **Finalidad restitutoria del amparo (a la situación jurídica existente antes de que se produjera la vulneración del derecho), frente a la "preclusión de las etapas del proceso electoral": Oportunidad de restitución del derecho en función de las "etapas" del proceso electoral**

<u>**Decimotercero:**</u> El Código Procesal Constitucional, en el artículo II del Título Preliminar y en su artículo 1, ha establecido, como regla general, para la tutela de los derechos fundamentales y garantizar la supremacía y fuerza normativa de la Constitución, que los procesos constitucionales tienen la finalidad de "reponer la cosas al estado anterior a la vulneración o amenaza de violación del derecho fundamental invocado".

Sin embargo, en los casos de amparos electorales, el Tribunal Constitucional ha establecido una excepción a la finalidad restitutoria del amparo al señalar, como en la sentencia del Expediente N° 3687-2023-PA/TC, fundamento 10, que: *"en ningún caso la interposición de un proceso de amparo contra el Jurado Nacional de Elecciones suspende el calendario electoral, pues este sigue su curso. Por ello, toda afectación de los derechos fundamentales en que haya incurrido el órgano electoral devendrá irreparable cada vez que* ***precluya cada una de las etapas del proceso electoral*** *o cuando la voluntad popular, a la que hace alusión el artículo 176 de la Constitución, haya sido manifestada en las urnas. En dichos supuestos, el proceso de amparo sólo tendrá por objeto determinar las responsabilidades a que hubiera lugar de conformidad con el artículo 1 del Código Procesal Constitucional"*. Señalando a su vez, en la sentencia del Expediente N° 02793-2022-PA/TC, fundamento 38, que: *"la determinación de fechas, plazos preclusivos, criterios, requisitos, reglas claras de procedimientos, entre otros, es indispensable, pues brinda seguridad jurídica y predictibilidad a toda persona u organización política que decida ejercer su derecho a la participación política en una sociedad democrática"*.

A tal contexto, se debe señalar que la regla de la preclusión en el procedimiento electoral es una regla que se encuentra dispuesta en el artículo XI de la Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos: *"Los procesos electorales, por su estructura, se configuran en fases o etapas, las que no pueden retrotraerse. La tutela respecto de los derechos vulnerados en fases precluidas es indemnizatoria"*. No obstante, su fundabilidad se basa en el principio del debido proceso, en tanto esta se fundamenta, a la vez, en el principio de seguridad jurídica y de predictibilidad; bajo la necesidad de que el proceso no se

alargue indefinidamente en el tiempo, a la espera de la discrecionalidad y la buena voluntad de los que participan en él y del mismo órgano que resuelve o lo condice el mismo. Ello quiere decir que en *pro* de la seguridad jurídica del proceso electoral la preclusión procesal[3] se comporta como una sanción procesal para el sujeto que no accionó su derecho en la etapa, momento o plazo oportuno, la cual consiste en la imposibilidad de que pueda volver atrás para realizar los actos que no pudo hacer cuando la etapa anterior estuvo habilitada. En el proceso electoral estas etapas, momentos o plazos son de "ineludible aplazamiento" debido a que el cronograma electoral se instituye por la ley, en base a la previsión de tiempos que permitan lograr el resultado de culminar con el proceso antes del cambio de las autoridades elegidas. En el caso de las "Elecciones generales", por ejemplo, donde se elige al presidente y parlamentarios (entre otros), este tiempo electoral ha sido previsto en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Elecciones (para el 2026, en su Decimoséptima Disposición Final y Transitoria), y en base a lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución, que dispone que: *"El Presidente de la Republica presta juramento de ley y asume el cargo, ante el Congreso, el 28 de julio del año en que se realiza la elección"*. Lo que quiere decir que hay una meta a cumplir, por lo que el cronograma electoral es básicamente inaplazable.

Entonces, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional citada, se podría concluir, en principio, que el acto no realizado en la etapa, momento o plazo determinado dentro del procedimiento electoral ya no se podría realizarse una vez concluido este, a pesar de que dicho acto no se realizó debido a una arbitrariedad del ente electoral. Sin embargo, de una lectura detenida de la jurisprudencia, esa no parece ser la conclusión, en razón de que la sanción de no retorno solo se ha previsto cuando la situación a reparar "vulnere la voluntad popular expresada en las urnas", o perjudique, en función de predictibilidad o seguridad jurídica, a otros participantes del proceso electoral; pudiendo darse este perjuicio, por ejemplo, cuando claramente se "reapertura" la etapa, momento o plazo ya cumplido solo para dar oportunidad a uno de los actores a que cumpla con la condición o requisito no cumplido en su momento; lo que significa "modificar", solo en beneficio del actor el cronograma electoral. Sí esta lectura es correcta, como entiende este juzgador, entonces la regla de la preclusión dentro del procedimiento electoral es solo "excepcional", a razón de las circunstancias antes descritas, por lo que, esta solo debe de aplicarse *in extremis*, tal como apunta la sentencia del Expediente N° 5854-2005-PA/TC, fundamento 39, cuando señala que la preclusión: *"(…) no sólo apunta a que no corra riesgo el cronograma electoral, sino también a evitar en lo posible que las eventuales afectaciones a los derechos fundamentales en las que incurran los órganos encargados de administrar justicia electoral no se tomen irreparables"*. Entonces, *a contrario sensu*, siempre se debe optar por la reparabilidad del derecho, a no ser que el transcurrir del cronograma electoral haga imposible su reposición en la etapa en que fue afectado el mismo, ya que, la alteración del cronograma puede afectar derechos de terceros, como la expresión de la voluntad popular ya manifestada en las urnas. Cabe precisar, que cada etapa procesal se verifica precluida una vez concluido el plazo habilitado para cumplir algo o una vez que se haya iniciado la etapa

---

3 Según el Diccionario de la lengua española, preclusión, significa: f. Der. *Carácter del proceso, según el cual el juicio se divide en etapas, cada una de las cuales clausura la an terior sin posibilidad de replantear lo ya decidido en ella*.

consiguiente, no obstante, la preclusión es una regla que debe responder a una finalidad concreta, que es la de proteger a la seguridad jurídica y el derecho de los que participan en el proceso. En el proceso electoral, tal como señala el compendio de "Procesos Electorales" publicado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales4, se ha comprendido las siguientes tres etapas: i) la preelectoral, ii) la electoral y iii) la poselectoral. En donde, en la etapa primera, se comprendido los siguientes momentos o fases procedimentales: a) convocatoria a elecciones, b) publicación de la lista de padrón inicial, c) inscripción de candidaturas, d) sorteo de miembros de mesa, e) capacitación de actores electorales y f) elaboración, revisión y traslado de material electoral.

Ahora bien, tal como se presenta el caso, en este no se está solicitando que se reabra alguna etapa ya precluida para poder cumplir con el acto o requisito que falto presentarse en su momento, sino, solo el verificar si en esa etapa (inscripción de organizaciones políticas) ya se cumplió con esos actos o requisitos, o con las condiciones que establecía la norma vigente (denegados arbitrariamente por el ente electoral), para ser considerado como una organización política con el poder de participar, desde ese momento, en el proceso general de elecciones del 2026. Por tanto, siendo ese el caso, la preclusión a tener en cuenta solo está enmarcada a considerar, si al tiempo en que nos encontramos, la organización demandante todavía se encuentra en condiciones de participar en el referido proceso sin irrumpir sobre los derechos de los demás participantes.

En otras palabras, es de verificar, si al cronograma ya transcurrido (a) 12 de abril, fecha límite para que los partidos políticos logren su inscripción ante el Registro de Organizaciones Políticas, b) 13 de mayo, fecha límite para que el Reniec remita a la Dirección Nacional del Registro de Organizaciones Políticas (en adelante, DNROP), el resultado de la verificación de afiliados, c) 11 de junio, fecha límite para solicitar inscripción de modificación de normativa interna de Organización Política ante el Registro de Organizaciones Políticas y d) 30 de junio, fecha límite para que la DNROP remita al Reniec la información para la elaboración de los padrones de electores afiliados); todavía la organización política demandante puede integrarse a la carrera electoral al ser considerada como organización política inscrita al 12 de abril de 2025.

En ese contexto, si bien al 12 de abril de 2025 se tenía como fecha límite la inscripción de las organizaciones políticas que participaran en las "Elecciones Generales 2026", también lo es que el retrotraer la inscripción de una organización política a esa fecha, como consecuencia de haberse identificado la afectación de sus derechos en esa etapa, no debería afectar en nada los derechos de los terceros participantes (si es que se comprueba que en el presente caso la organización política en cuestión cumplió con los requisitos legales vigentes para su inscripción como tal); en tanto, a la fecha en que nos encontramos, aún no se ha iniciado una nueva etapa electoral que tenga como

[4] Gobierno del Perú. *Etapas del Proceso Electoral en el Perú.* Oficina Nacional de Procesos Electorales. Investigación publicada el 15 de marzo de 2024. Revisada el 25 de junio de 2025. Disponible en: https://www.gob.pe/institucion/onpe/informes-publicaciones/5371963-etapas-del-proceso-electoral-en-el-peru

presupuesto el haber cumplido la etapa anterior. Así, en tanto aún nos encontramos en la etapa "preelectoral", esto es, la de convocatoria a elecciones, y, en tanto, que la verificación de afiliados y la modificación normativa de la organización política son actos administrativos; es juzgador concluye que aún es posible retrotraer la vigencia de los derechos de la organización política en cuestión a la etapa de inscripción de organizaciones políticas, si se verifica que este, a esa fecha (12 de abril de 2025), cumplió con los requisitos materiales para ser considera como organización inscrita para poder participar en el proceso de "Elecciones Generales 2026". Por lo que el presente caso aún puede ser "reparado" como consecuencia regular del proceso de amparo constitucional.

2.5. Resolución del caso

<u>Decimocuarto:</u> En el caso se observa que la organización política demandante ha cuestionado la decisión del Jurado Nacional de Elecciones, contenida en la Resolución N° 160-2025-JNE, de fecha 12 de abril de 2025, por cuanto la misma no reconoció su "inscripción provisional", como tal, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley Orgánica de Elecciones. Situación que ha ocasionado que la organización política no pueda participar en el proceso de "Elecciones Generales 2026", al no haber logrado su inscripción definitiva como organización política al 12 de abril de 2025, fecha establecida en el último párrafo del artículo 4 de la Ley de Organizaciones Políticas.

Sobre los fundamentos por los cuales el Jurado Nacional de Elecciones denegó la inscripción provisional de la demandada, basado en la "derogación tácita" del Capítulo 2 (De las Inscripciones en el Registro de Organizaciones Políticas) del Título V, de la Ley Orgánica de Elecciones, donde se encuentra el artículo 96, artículo que regula la "inscripción provisional" de las organizaciones políticas; este juzgador ya ha concluido líneas arriba, en el *acápite 2.4.2*, que el artículo 96 no se encuentra derogado, más sí vigente; en razón de que su desarrollo, como el referido a la "inscripción provisional", responde directamente al derecho fundamental a "constituir organizaciones políticas", como expresión implícita del derecho a ser elegido; el cual solo puede ser delimitado por ley reforzada, conforme al artículo 31 de la Constitución, y con cumplimiento de las formalidades dispuestas en el artículo 106 de la Constitución. Situación que no cumple la Ley de Organizaciones Políticas. Además, en dicho acápite se estableció que "no es cierto" que la Constitución solo haya reservado la regulación de la "constitución" de las organizaciones políticas a una ley ordinaria, de acuerdo al artículo 35 de la Constitución, ya que, el artículo 35, citado, expresamente solo reconoce "reserva de ley ordinaria" para regular las siguientes materias: i) el marco legal que regula el procedimiento de inscripción de las organizaciones políticas, ii) el marco legal que regula el funcionamiento de las mismas, iii) el marco legal que regula el régimen de transparencia de los recursos y la rendición de cuentas, y iv) el marco legal que regula el control, la fiscalización y las sanciones de las organizaciones políticas (Véase cuadro del *acápite 2.4.3*). No siendo lo mismo, en razón de ello, el marco de regulación del "contenido material" del derecho a constituir una organización política (que desarrolla un derecho fundamental), y el de su "procedimiento de inscripción"; por cuanto, ambos ámbitos de regulación tienen un marco de protección y de interpretación diferente (tal como lo hemos reseñado líneas arriba en los *acápites 2.4.2 y*

2.4.3). En ese orden de ideas, no es cierto que la Ley Orgánica de Elecciones sea "incompetente" para regular la constitución de una organización política, tal como esgrime el Jurado Nacional de Elecciones; y por tanto, tampoco es cierto que entre lo regulado en la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Organizaciones Políticas, respecto al punto discutido, exista una suerte incompatibilidad normativa, que permita entender que la Ley de Organizaciones Políticas, como *lex posterior*, haya derogado tácitamente Ley Orgánica de Elecciones, en la parte que nos interesa. En todo caso, tal como hemos señalado líneas arriba (*acápites 2.4.2*), esa posibilitad también se diluye de la interpretación que corresponde al "derecho a ser elegido" (y de constituir organizaciones políticas), como derecho fundamental; en tanto conforme al criterio *pro homine* de interpretación (que implica siempre optar por la norma o la interpretación que más favorezca a la persona humana, individual o colectivamente hablando); las normas que más favorecen a la inscripción de una organización política deben de prevalecer frente a las que la constriña, reduzca o limite su cabal y pleno ejercicio. Por lo que, siendo lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley Orgánica de Elecciones, la que más favorece al derecho a constituir una organización política (como derecho implícito al derecho a ser elegido), esta debe de prevaler frente a las limitaciones al derecho de participación dispuestos en el artículo 10 de la Ley de Organizaciones Políticas; teniendo en cuenta que dicha prevalencia, no implica, como ya hemos explicado en el *acápites 2.4.3*, una suerte de superposición sobre lo dispuesto en el artículo 10, respecto a la regulación del procedimiento de inscripción de las organizaciones políticas, sino más bien, como una suerte de complementariedad, donde la Ley Orgánica de Elecciones es la norma principal (A) y la Ley de Organizaciones Políticas, su complemento (A^1). Por lo que, la regulación de la inscripción de las Organizaciones políticas se basa, realmente, en las siguientes reglas:

a. *Regla 1:* Procede la <u>inscripción provisional</u> de las organizaciones políticas con el solo cumplimiento de las exigencias establecidas en la norma. *La que se convierte en definitiva después de resueltas las tachas que pudieran formularse.*
b. *Regla 2:* Una vez cumplida las exigencias normativas y vencido el plazo para la interposición de tachas, sin que las mismas se hayan formulado o ejecutoriadas las resoluciones recaídas en las tachas planteadas, procederá la <u>inscripción definitiva</u> de la organización política o alianza política, procediendo su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas.

En razón de ello, entonces, la Resolución N° 160-2025-JNE, de fecha 12 de abril de 2025, debe ser declarada nula, así como el Oficio N° 001059-2025-DNROP/JNE, de fecha 7 de abril de 2025; en tanto ambos actos administrativos han vulnerado el derecho a la participación política de la organización política demandante, en lo que se refiere al derecho de constituir organizaciones políticas (como derecho implícito del derecho a ser elegido en su ámbito colectivo). Por lo que, retrotrayendo la vigencia del derecho al momento de su vulneración, se debe ordenar a la Jurado Nacional de Elecciones emitir la resolución correspondiente que reconozca la "inscripción provisional" de la organización política "UP Unidad Popular" al momento de la presentación de la solicitud de inscripción provisional, o en su defecto a la fecha de su calificación (7 de abril de 2025); para efectos de que, una vez culminado favorablemente el periodo de tachas, se proceda a inscribir, de forma permanente, a dicha organización política, en el

Registro de Organizaciones Políticas, consignando como fecha de su inscripción la fecha antes descrita. Lo que significa que la organización política "UP Unidad Popular" podrá participar, en igualdad de condiciones, en el proceso de "Elecciones Generales 2026", si es que llega a lograr su inscripción definitiva; ya que, esta habría cumplido con lograr su inscripción hasta antes del 12 de abril de 2025, fecha establecida como último día de inscripción de las organizaciones políticas, de acuerdo al último párrafo del artículo 4 de la Ley de Organizaciones Políticas.

Ello es posible, sin vulnerar el cronograma electoral, debido a que, tal como ya se ha analizado en líneas precedentes (acápite 2.4.4), en el presente caso no se está "modificando" el cronograma electoral en beneficio del demandante (no se esta beneficiando al demandante con un tiempo para el cumplimiento de algún requisito de inscripción, ni tampoco, en perjuicio de los derechos de los terceros participantes); sino, solo reconociendo su derecho a obtener una "inscripción provisional", ya que al tiempo del cierre de inscripciones de organizaciones políticas para el proceso de elecciones del 2026, este ya contaba con este derecho conforme a los parámetros del artículo 96 de la Ley Orgánica de Elecciones, norma que se encuentra vigente hasta la fecha. Además, tal como lo ha señalado el propio Tribunal Constitucional en la sentencia del Expediente N° 5854-2005-PA/TC, fundamento 39, en el sentido de que la preclusión: *"(…) no sólo apunta a que no corra riesgo el cronograma electoral, sino también a evitar en lo posible que las eventuales afectaciones a los derechos fundamentales en las que incurran los órganos encargados de administrar justicia electoral no se tomen irreparables"*; debe entenderse que esta regla es "excepcional" dentro del procedimiento electoral, por lo que, esta solo debe de aplicarse *in extremis*, cuando no exista la posibilidad de reconocer el derecho conculcado sin afectar los derechos de los terceros participantes, o la voluntad popular ya expresada en las urnas, situaciones que no ocurren en el presente caso.

Decimoquinto: No obstaste, si bien este juzgador a determinado que a la organización política "UP Unidad Popular" se le debe reconocer su "inscripción provisional", y los efectos que esta concierne. También lo es, que este juzgador no puede dejar de observar que, al 16 de mayo de 2025, esta organización política ya ha culminado su proceso de inscripción definitiva, al haberse resuelto en dicha fecha, el "recurso de apelación" interpuesto contra la tacha efectuada a su inscripción, que fue resuelta en primera instancia mediante la Resolución N° 000105-2025-DNROP/JNE, del 2 de abril de 2025. Este juzgador observa que mediante Auto N° 1, emitido en el Expediente N° JNE.2025001669, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, decidió declarar "nulo" el concesorio del recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución N° 000105-2025-DNROP/JNE, por cuanto en el referido recurso no se cumplió con fundamentar los vicios o errores de hecho y de derecho en los que habría incurrido, en primera instancia, la Dirección Nacional del Registro de Organizaciones Políticas, al resolver la tacha presentada.

Por lo que, estando a los descrito y al tiempo procesal en que se encuentra la inscripción de la organización política "UP Unidad Popular", este juzgador observa, que más allá del reconocimiento que se le debe dar a la "inscripción provisional" del partido, el Jurado Nacional de Elecciones, al haber anulado el concesorio de apelación

descrito, le corresponde reconocer la "inscripción definitiva" de la mencionada organización política al 11 de abril de 2025, fecha en que quedó "firme" la Resolución N° 000105-2025-DNROP/JNE, de fecha del 2 de abril de 2025 (en el supuesto de aplicársele solamente al demandante lo dispuesto e el artículo 10 de la Ley de Organizaciones Políticas), ello, en razón, de que la calificación defectuosa del concesorio en favor del tachante, no es una carga que deba padecer el administrado, sino el ente que lo califica. En ese sentido, incluso, en el supuesto negado de que al demandante no le correspondía el procedimiento de la "inscripción provisional", en aplicación de lo dispuesto en el artículo 10 y siguientes de la Ley de Organizaciones Políticas, al demandante le correspondió su "inscripción definitiva" en fecha anterior al 12 de abril de 2025, fecha límite para la inscripción de las organizaciones políticas, de acuerdo al último párrafo del artículo 4 de la Ley de Organizaciones Políticas. Esta situación, sumado a la vulneración detectada por la no aplicación del artículo 96 de la Ley Orgánica de Elecciones, dan como única consecuencia que se tenga que declarar fundada la demanda en todos sus términos.

Decimosexto: Respecto a los costos y costas del proceso, conforme al artículo 28 del nuevo Código Procesal Constitucional, al haberse verificado la vulneración del derecho a la participación política del demandante por causa de lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones, se condena al pago de costos a favor del primero, las mismas que serán liquidadas al momento de la ejecución del presente proceso.

III. FALLO

Por lo tanto, por las consideraciones expuestas, el Juez Titular del Tercer Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, administrando Justicia a nombre de la Nación, ha resuelto:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo interpuesta por **DUBERLÍ APOLINAR RODRIGUEZ TINEO**, en representación de la organización política "UP Unidad Popular", en contra el **JURADO NACIONAL DE ELECCIONES**, por la vulneración del derecho a la participación política de la organización política descrita, en lo que se refiere al "derecho de constituir organizaciones políticas" (como derecho implícito del derecho a ser elegido, en su ámbito colectivo), en consecuencia, se declara:
   a. **NULO** el Oficio N° 001059-2025-DNROP/JNE, de fecha 7 de abril de 2025, y
   b. **NULA** la Resolución N° 160-2025-JNE, de fecha 12 de abril de 2025.

2. **ORDENAR** al **JURADO NACIONAL DE ELECCIONES**, reponiendo las cosas al estado anterior de la vulneración, que, a través de la Dirección Nacional del Registro de Organizaciones Políticas, se reconozca la "inscripción provisional" de la organización política "UP Unidad Popular", a la fecha de la solicitud de inscripción provisional, o en su defecto, la fecha de su calificación, esto es, el 7 de abril de 2025, en razón de que al momento del pedido se encontraba vigente el artículo 96 de la Ley Orgánica de Elecciones. Por lo que, una vez culminado favorablemente el periodo de tachas, se deberá inscribir definitivamente a dicha

organización política, en el Registro de Organizaciones Políticas, considerando su inscripción en la fecha antes descrita.

3. **ORDENAR** al **JURADO NACIONAL DE ELECCIONES**, reponiendo las cosas al estado anterior de la vulneración, reconocer, en razón de la fecha de inscripción antes señalada, que la organización política “UP Unidad Popular” está habilitada para participar, en igualdad de condiciones, en el proceso de “Elecciones Generales 2026”
4. **ORDENAR** a la demandada el pago de costos del proceso en favor del recurrente.

Notifíquese a las partes. -